



Arrigo Serpieri: un economista rurale, moderno ed attuale

Giorgio Corrado

Accademico Ordinario dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali; giorgiocorrado@libero.it

1. PREMESSA

Quest'anno ricorrono cento anni dalla promulgazione della Legge forestale del 1923 e novanta da quella sulla bonifica integrale, entrambe pensate, scritte e fatte approvare da Arrigo Serpieri, un economista rurale, come Lui stesso amava definirsi.

Nato nel 1877, professore universitario di economia e politica agraria, Rettore dell'Università di Firenze, Presidente dell'Accademia dei Georgofili, fondatore dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria, ricopre anche incarichi politici durante il ventennio fascista: Deputato al Parlamento nel 1924 e nel 1929; Sottosegretario al Ministero dell'Agricoltura nel 1923 e nel 1929; Senatore del Regno dal 1939.

Nell'estate del 1944 viene epurato: cacciato dall'Università, privato dello stipendio, pure accusato di essersi arricchito durante il regime per Serpieri sono anni molto difficili, sino a quando, nel 1948, non gli è resa giustizia, potendo rientrare a testa alta all'Università di Firenze, come Professore emerito.

Muore nel 1960.

Nel suo testamento lascia scritto: "Ho cercato, nella mia vita, di lavorare molto, servendo con rettitudine il mio Paese, anche in posti di alta responsabilità: se sì, sarà merito anche

dei miei allievi che affettuosamente ricordo, in particolare quelli che mi furono più vicini: Bandini, Comparini, Tofani, Bellucci. Unisco a loro il Prof. Giuseppe Vedovato, anima pura, che - benché non sia stato mio allievo - mi è stato in questi ultimi dolorosi anni vicinissimo, quasi come un figliolo".

Nel 1961, in occasione dell'anniversario della sua morte, l'Accademia Italiana di Scienze Forestali lo ha voluto ricordare ed il Prof. Tofani così si è espresso: "Era sempre all'attività di insegnante e di studioso che il Serpieri dedicava il suo maggiore interessamento e, se era chiamato a partecipare alla vita pubblica, ciò avveniva al di fuori e al di sopra di ogni corrente strettamente di partito. Anzi il suo abito mentale di studioso e la rigorosa obiettività lo avevano portato a presentare taluni problemi della nostra economia agraria e forestale con spirito realistico, assolutamente nuovo per quei tempi, facendogli assumere posizioni di critica che andavano al di là e al di sopra degli interessi di parte e niente affatto aderenti al conformismo dominante".

2. L'ECONOMISTA ILLUMINATO E INNOVATORE

Serpieri è un innovatore nella politica agraria e forestale, sapendo coniugare in perfetto

equilibrio gli interessi legittimi della proprietà fondiaria con quelli pubblici; nel contempo abbraccia convintamente i principi dell'economia corporativa, intesa come terza via tra il liberalismo puro e le teorie marxiste (Serpieri, 1940).

Sulla base di tali principi Serpieri elabora una legislazione specifica moderna, ampiamente poi ripresa all'estero, in materia di tutela e valorizzazione del territorio agroforestale e dell'economia montana, contemperando la salvaguardia dell'ambiente agro-silvo-pastorale con le aspettative economiche proprie di queste aree.

L'elemento innovativo consiste nella diversa visione del Serpieri nell'affrontare i temi della politica vincolistica per la salvaguardia del bosco, del pascolo e del territorio montano e poi quelli propri della rinascita economica e sociale delle terre paludose e malariche di pianura, attraverso la *bonifica integrata*, considerata nell'insieme di opere idrauliche e di quelle necessarie alla *trasformazione fondiaria*.

Per queste ragioni combatte il latifondo delle zone depresse, lasciato senza investimenti e abbandonato a se stesso, soprattutto nelle zone del Meridione d'Italia, sia sotto il profilo della dottrina economica, che dei connessi risvolti sociali, dando vita al complesso testo normativo detto della *bonifica integrale*.

Il suo avveniristico pensiero, poi tradotto in norma di legge, in più occasioni così si esprime: "Queste trasformazioni rappresentano in sostanza un nuovo mondo rurale che si sostituisce a quello da secoli pressoché immobile, in una vita rurale primitiva, incivile: nuovo mondo che sarà particolarmente ricco dove, su alcune centinaia di migliaia di ettari, potrà estendersi l'irrigazione [...] L'esproprio di così vasto complesso di proprietà è apparso giustificato in terre latifondistiche, appartenenti in generale a proprietari inattivi ed assenti; non così in terre già portate ad alto livello produttivo" (Serpieri, 1956).

Nel 1934 intervenendo alla Camera per la presentazione del suo nuovo disegno di legge in materia di bonifica integrale dice: "E allora, dove i proprietari non possono, nonostante ogni migliore volontà arrivare, noi abbiamo aperta una nuova via che punta decisamente verso la formazione della piccola proprietà coltivatrice, con la quale, come credo di aver dimostrato, rechiamo ai proprietari stessi notevoli aiuti per meglio assolvere il loro compito" (Serpieri, 1935).

Di politica forestale è il suo primo intervento pubblico, tenuto a Udine nel 1902; in quella sede sostiene la tesi secondo cui la politica forestale non possa considerare esclusivamente il bosco nelle sue funzioni produttive e protettive, ma debba inquadrarsi in una più ampia politica per la montagna, considerando l'insieme di tutte le sue produzioni, senza dimenticare - con il linguaggio di oggi - le istanze sociali che chiama "gli interessi dei montanari" (Serpieri, 1955).

La sua visione innovativa di una economia forestale e montana, diremmo *multifunzionale*, è subito percepita tanto che è chiamato alla stesura della legge Luzzatti del 1910, *Provvedimenti per il Demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura*.

Nel 1911 nella monografia: *Il bosco, il pascolo, il monte* Serpieri trova il ragionevole fondamento di una *legislazione forestale* nella differenza che c'è tra i boschi a prevalente interesse economico e quelli dove è marcata la funzione di protezione e così si esprime: "Non è punto certo che l'area forestale economica nei riguardi dell'interesse privato coinciderebbe con l'area forestale che diremo di protezione; con l'area insomma nella quale il bosco è richiesto a tutela di quegli interessi, che pur essendo sommi nei riguardi della collettività, non hanno sufficiente peso sulla condotta economica del singolo proprietario. Anzi è facilmente pre-

vedibile che le due aree differirebbero notevolmente: basta pensare che spesso i boschi più efficacemente protettori sono situati a grandi altitudini, in luoghi remoti dai centri di consumo, cioè in cattive condizioni di smercio; che spesso sono fra quelli, per specie forestale, per turno di taglio, per modi di governo, meno redditivi” (Serpieri, 1911).

Serpieri ritiene che l'intervento dello Stato in materia di boschi è legittimato proprio dal fatto che il bosco, indipendentemente dal titolo di proprietà, svolge con le sue intrinseche funzioni un'azione di pubblica salvaguardia, a beneficio dell'intera comunità.

E scrive: “Qual maggiore garanzia, per la tutela dei tanti supremi interessi pubblici, di questa, che i boschi protettori siano di proprietà dello Stato, costituendo un vasto demanio forestale? [...] Saranno ora chiare le ragioni del vincolo forestale, cioè dell'obbligo fatto al proprietario di non disboscare o dissodare certi terreni, ove non provveda alle opere necessarie per evitare i danni pubblici di frane e di valanghe, il disordine del regime idraulico, ecc. e le ragioni di molti incoraggiamenti che lo Stato concede ai proprietari rimboscatori”.

Non è un caso che nel 1912 Nitti, Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, gli abbia dato l'incarico di studiare una nuova Legge forestale, conferendogli anche la direzione dell'Istituto forestale nazionale di Vallombrosa, con il compito di riorganizzarlo.

Serpieri, da illuminato economista, ritiene che non sia sufficiente una politica vincolistica del non fare, ma che questa debba essere affiancata anche da una politica positiva, inserita in una specifica programmazione di piano che coinvolga direttamente i proprietari dei beni vincolati.

Duplici è dunque la finalità da raggiungere: economica e sociale e questa ne giustifica il pubblico intervento; l'aiuto finanziario dello Stato deve esser volto al miglioramento delle

condizioni di vita economiche e sociali dei produttori, evitando che le terre di montagna siano, per miseria e disperazione, abbandonate e si spopolino.

Scrive Serpieri: “La sistemazione della montagna, al doppio fine di rallentare il corso delle acque selvaggiamente scorrenti lungo linee di massima pendenza, fino alla formazione di rovinosi torrenti, e rallentarne l'afflusso ai fiumi, e di renderle meno torbide, difendendo le pendici contro la loro erosione, sta al centro dell'opera umanamente possibile per prevenire gravi catastrofi. Diciamo la sistemazione della montagna; non semplicemente il rimboscamento. È ben vero che il manto boschivo sulle pendici montane è il più efficace mezzo per conseguire il doppio fine indicato; ma è del pari vero che non è possibile meglio difendere ed estendere i boschi - il che è senza dubbio necessario - se non ponendo simultaneamente i montanari in condizione di vivere men peggio della loro agricoltura e della loro pastorizia; ciò che oggi, per progressi e tecnica, è ben possibile” (Serpieri, 1951).

Non vede la politica del vincolo solo come un insieme di divieti e limitazioni, ma anche come strumento di sviluppo, mettendo in campo provvidenze economiche pubbliche per stimolare e rendere possibile la gestione economicamente sostenibile dei beni vincolati, per usare il linguaggio di oggi!

Con visione lungimirante ritiene come il dissesto idrogeologico, che rovinosamente si manifesta ripetutamente nelle zone di piano, vada fermato e governato a monte, con una coerente programmazione degli interventi intensivi in alveo ed estensivi lungo le pendici scoscese di monte.

Serpieri ha una visione politica ancorata tenacemente alla tradizione del mondo contadino, da qui nasce il senso sacro che lui ripone nella *ruralità*, tanto da affermare che “un popolo eccessivamente deruralizzato assomiglia

ad un esercito con molti generali, ma senza una massa disciplinata di soldati che segue ed obbedisce: è un popolo votato alla sconfitta, nella grande e perpetua lotta di cui è intessuta la storia” (Serpieri, 1938).

Ritiene, in contrasto con Ugo Spirito, che sia necessario mantenere alto il grado di ruralità nella Nazione, ma che nel contempo sia necessario conservare l’equilibrio fra la popolazione rurale e quella urbana industriale (Marasti, 2001).

In occasione dell’inaugurazione dell’anno accademico dei Georgofili del 1934, chiarisce ancora meglio il suo pensiero sulla *ruralità*, quale valore politico a carattere universalistico, che pare il suo testamento spirituale: “Questa civiltà dell’Europa che chiamiamo capitalistica [...] che ha subordinato al benessere economico ogni altro valore umano, ha in sostanza posto nell’ombra o ignorato la vita rurale, in tutto quanto essa ha di specificatamente suo proprio: i costumi, le sue tradizioni, le sue consuetudini, i suoi ritmi, le sue armonie, intonate alle armonie ed ai ritmi solenni della vita della natura. Per la civiltà capitalistica l’agricoltura è diventata semplicemente uno dei mille e mille rami in cui si specifica la produzione economica, la cui esistenza, il cui progresso o decadenza, doveva essere solo dettato da calcoli capitalistici di tor-naconto individuale” (Serpieri, 1934/a).

Oggi potremmo definire Serpieri un *ambientalista razionale*.

3. LA LEGGE FORESTALE DEL 1923

Dopo gli eventi bellici della *grande guerra* del 1915-18 e l’annessione di territori forestalmente importanti, quali quelli del Trentino, si poneva l’urgenza di coordinare in un sol corpo normativo le numerose disposizioni e provvedimenti di volta in volta emanati. Ci pensa Serpieri, predisponendo un Decre-

to che viene ricordato doverosamente col suo nome. È il Regio Decreto del 30 dicembre 1923 n. 3267, *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*, con il Regolamento del 1926, che è stato ed è ancora il testo di riferimento per tutta la normativa vincolistica forestale, non per nulla mai abrogata.

È un vero e proprio Testo Unico, articolato in sette Titoli con 186 articoli, che, insieme al Regolamento si pone il raggiungimento di tre obiettivi:

- la migliore conservazione dei boschi, come elementi insostituibili per la difesa idrogeologica;
- la valorizzazione del patrimonio forestale nell’ambito dell’economia montana;
- la riorganizzazione dell’Amministrazione forestale a livello centrale e territoriale.

Il vincolo idrogeologico è posto su vastissimi “terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione [...] possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”. Similare espressione viene riportata all’art. 866 del nostro Codice Civile.

La *ratio* della norma è quella di voler conciliare l’aspetto produttivistico dei terreni vincolati, siano essi boschi, pascoli o seminativi, con quello più generale della perpetuità del soprassuolo posto a peculiare difesa contro l’erosione ed il dissesto, per evitare così il verificarsi di un possibile danno pubblico.

L’obiettivo primario è quello di evitare, nei limiti del possibile e dell’umano, fenomeni gravi e dannosi di dissesto idrogeologico sui terreni montani e collinari che il loro uso indiscriminato e lasciato al libero arbitrio del proprietario potrebbe arrecare.

L’azione di prevenzione consiste nel promuovere azioni di sistemazione idraulica-forestale con rimboschimenti, anche *obbligatori* ed

interventi di ingegneria idraulica, quali briglie e difese di sponda nell'alveo dei torrenti, con l'obiettivo di rallentare la velocità di deflusso delle acque di piena ed il trasporto solido a valle; tali opere vengono eseguite direttamente dallo Stato o date in concessione.

Sono previsti pure incentivi, contributi ed esenzioni fiscali per favorire i *rimboschimenti volontari* e i *Consorzi tra proprietari di boschi* per l'esercizio dell'industria silvana, la difesa antincendio, la vendita dei prodotti, le utilizzazioni forestali.

È inclusa la possibilità di ricorrere da parte dello Stato all'occupazione temporanea dei terreni ed anche, come *estrema ratio*, all'esproprio qualora ci fosse la necessità di rimboschire ed i proprietari abbiano rifiutato di eseguire i lavori in modo autonomo o riuniti in consorzio.

Prevale quello che in termini attuali potremmo definire *il principio di precauzione!*

Rispetto alla precedente normativa vincolistica del 1877, Serpieri introduce, in modo innovativo, un concetto urbanistico d'avanguardia, ossia che l'area da vincolare sia definita *per zone nel perimetro dei singoli bacini fluviali*; viene superato così il vecchio concetto del limite di vegetazione del Castagno, lasciando nel contempo margini di adattabilità e specificità al sistema autorizzatorio da parte di un apposito *Comitato forestale*¹ al quale la legge, da lui voluta, affida il compito di autorizzare caso per caso, dando anche precise prescrizioni in merito *alla trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e alla trasformazione dei terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione*,² sulla base di prescrizioni di massima compilate in forma di *Regolamento*.³

Tali prescrizioni, in attuazione dell'art. 8 della legge forestale, oggi inserite in dedicati Regolamenti regionali, hanno lo scopo di dettare a livello provinciale o sub provinciale specifiche norme tecniche a cui attenersi per la corretta gestione ed utilizzazione del bosco, dei terreni arborati e di quelli pascolivi e più in generale per tutti gli interventi sui terreni vincolati sotto il profilo idrogeologico.

Erano e sono ancor oggi norme dettagliate in merito alle forme di governo e di trattamento dei diversi soprassuoli boscati; alla difesa della foresta dalle avversità; alla disciplina del pascolo.

I proprietari dei beni sottoposti al vincolo idrogeologico non godono di alcun indennizzo, anche se sul punto molto si è argomentato e discusso, in quanto il divieto imposto non è mai assoluto, ma viene disciplinato in modo da consentire l'uso corretto del bene vincolato, nel rispetto delle norme regolamentari.

Qualora poi, in particolari situazioni territoriali e ambientali, il soprassuolo boschivo non possa essere in alcun modo utilizzato, solo in tali particolari casi è previsto un congruo indennizzo: è questo il caso "del vincolo per altri scopi, là dove i boschi, per la loro speciale ubicazione, difendono i terreni dal pericolo delle valanghe, dal rotolamento dei sassi, dalla furia dei venti o della sabbia o perchè ritenuti utili alle condizioni igieniche dei luoghi".⁴

Al tempo di Serpieri i potenziali pericoli antropici per le aree di montagna con i suoi boschi, prati e pascoli vengono essenzialmente dall'intenso pascolamento, dal dissodamento per avere terreni da coltivare e dai tagli indiscriminati dei boschi; ma si era, è bene

¹ Il *Comitato forestale* dopo il periodo bellico sarà abrogato e le sue competenze attribuite alle Camere di Commercio, che le hanno esercitate sino all'avvento delle Regioni.

² Art. 7 del R.D.L. 3267/1923.

³ Art. 10 del R.D.L. 3267/1923.

⁴ Art. 17 del R.D.L. 3267/1923.

ricordarlo, in una economia montana di sopravvivenza e le aree di montagna non erano soggette all'abbandono, come avverrà dopo gli anni '60.

È di tutta evidenza che la terminologia della legge sia riferita all'ambito delle utilizzazioni di tipo agro-silvo-pastorali, compresi anche *i movimenti di terra*, perché questo era il contesto fattuale di quegli anni e dunque la normativa non contempla espressamente misure in merito all'edificazione o ad altri usi dei terreni vincolati, tant'è che la legge 3267 del 1923, art. 7, prevede che "*la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione*" necessitano di preventiva autorizzazione, con l'obbligo per il richiedente di adottare quelle misure idonee ad evitare potenziali pericoli di dissesto stabilite dal *Comitato forestale* contestualmente all'autorizzazione.

Negli anni '70, con l'industrializzazione veloce del Paese, i pericoli per l'integrità della montagna e dei boschi arrivano in modo sempre più accentuato non solo, dalle pratiche agro-silvo-pastorali, ma ancor più dalle attività edilizie di tipo residenziale, turistico-recettive legate agli sport invernali e allo sviluppo della rete stradale (Corrado, 2012).

Così la giurisprudenza e la dottrina hanno dato una lettura interpretativa estensiva della *Legge Serpieri*, attualizzandola alle nuove situazioni di fatto, onde "qualsiasi opera che comporti distruzione della vegetazione è potenzialmente idonea a compromettere la stabilità dei suoli e ad alterare l'equilibrio idrogeologico; [...] è legittimato pertanto il diniego di concessione edilizia".⁵

È divenuta opinione dottrinale largamente condivisa la tesi secondo cui il vincolo idro-

geologico della *Legge Serpieri* travalichi l'ambito di esclusivo interesse agro-silvo-pastorale, per porsi in un più ampio contesto urbanistico-programmatorio, quale strumento efficace ed attuale di gestione del territorio, tanto che ora anche la legislazione forestale regionale è compattamente orientata in tal senso.

Accanto al vincolo idrogeologico, con i suoi divieti e limitazioni, Serpieri pone l'accento sul razionale e controllato utilizzo dei boschi e dei pascoli, attraverso l'adozione di adeguati *piani economici*, o di assestamento forestale, con l'obiettivo, da buon economista, di sostenere anche azioni di tipo positivo per trasferire sul terreno un vincolo di destinazione economica con razionali utilizzazioni, miglioramenti e rimboschimenti; in quest'ultimo caso si prevede anche l'esenzione fiscale, il supporto tecnico progettuale, la fornitura delle piantine e di semi da mettere a dimora ed adeguati contributi nella misura non eccedente i due terzi della spesa complessiva, con l'obbligo da parte dei proprietari di elaborare un adeguato piano di coltura e conservazione.

Viene rafforzata la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dello Stato e degli altri Enti, implementando l'*Azienda speciale del demanio forestale di Stato* e, sul territorio, su base volontaria, le *Aziende speciali Comunali*, aiutate e sostenute finanziariamente dallo Stato; per boschi e pascoli di proprietà pubblica la tutela tecnica ed economica va realizzata con l'adozione di appositi *Piani economici*, parificati alle *Prescrizioni di massima*, con l'obiettivo di conciliare le esigenze economiche dell'attività selvicolturale, mirante a realizzare un reddito fondiario annuo il più possibile costante, con la conservazione degli stessi beni.

La legge del 1923 dispone che a vigilare sull'applicazione dei Piani economici dei Co-

⁵ Consiglio di Stato, sentenza n. 571 del 30 ottobre 1985. Successivamente il Consiglio di Stato, sentenza n. 663 del 2 settembre 1987, ha ribadito *il divieto assoluto ad edificare solo sui terreni vincolati boscati*.

muni sia il Corpo Forestale, affidandogli il compito di tradurre in esecutività il progetto di taglio attraverso la *martellata* delle piante da tagliare.

Si incoraggiano altresì i Consorzi tra proprietari di boschi per l'esercizio dell'industria silvana, la difesa antincendio, le utilizzazioni forestali.

Diversamente dai boschi di proprietà pubblica, soggetti alla specifica tutela tecnico-economica, quelli appartenenti ai privati e alle società per azioni sono sottoposti solo alla disciplina dei vincoli forestali.

La *Legge Serpieri* è innovativa anche nella repressione dei reati forestali, tanto da affidarne la competenza solo agli *agenti forestali*, in quanto esperti nel quantificare gli aspetti più prettamente tecnici, quali la *valutazione delle piante tagliate o del danno arrecato*, elementi basilari per la determinazione della sanzione; contestualmente viene introdotto nel nostro ordinamento *il risarcimento dei danni a favore di chi di ragione*, da definire con la sentenza di condanna.

Questa visione d'insieme, al tempo stesso di salvaguardia del territorio e di razionale produttività dei beni vincolati, è la più valida attestazione di lungimiranza e di modernità della Legge che giustamente porta il suo nome.

L'impianto normativo è tutt'ora vigente, anche se le competenze in materia sono state trasferite alle Regioni ed il Corpo Forestale dello Stato è stato inglobato quale specialità nell'Arma dei Carabinieri!

4. LA LEGGE SULLA BONIFICA INTEGRALE DEL 1933

Il Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215 *Nuove norme per la bonifica integrale*, si pone nel pieno del solco già tracciato da Serpieri con la legge del 1928 *Provvedimenti per la bonifica*

integrale con lo scopo dichiarato di promuovere l'azione di bonifica in quanto di pubblico interesse, mediante opere di bonifica e di miglioramento fondiario, in un preciso ambito territoriale, definito *comprensorio di bonifica*.

Per Serpieri la bonifica delle terre paludose ed insalubri non ha solo il significato ingegneristico di risanamento idraulico e sanitario di lotta alla malaria, ma anche quello più strettamente economico, finalizzato ad implementare le produzioni agricole e quindi il reddito per migliorare la vita dei conduttori dei fondi.

Scrive il Maestro: "La parola bonifica genera facilmente equivoci. Il suo significato originario, connesso con i prosciugamenti, è duro a morire. Abbiamo detto e ripetuto, è vero, che il significato moderno di bonifica è più vasto di quello antico: parliamo oggi, è vero, non solo di bonifiche di prosciugamento, ma anche di bonifiche di irrigazione, di bonifiche montane, di bonifiche di colonizzazione, a seconda che l'una o l'altra opera o fine sia prevalente" (Serpieri, 1931).

È questo un innovativo e moderno concetto di bonifica volto alla trasformazione del regime fondiario di un comprensorio da una posizione iniziale ad una finale, in correlazione con la trasformazione dell'ordinamento agricolo.

La legge distingue le opere di bonifica, di competenza dello Stato, da quelle di miglioramento fondiario, di competenza dei proprietari dei fondi; per Serpieri è fondamentale l'azione di pianificazione e di programmazione, onde i comprensori da bonificare sono distinti in due categorie, di prima e di seconda, in base alla diversa tipologia ed intensità di intervento.

Gli interventi di bonifica, per la loro complessità tecnica e finanziaria, vengono poi eseguiti direttamente dal Ministero dell'Agricoltura o, per concessione, dai *Consorzi di bonifica*, costituiti tra i proprietari dei fondi ricadenti all'interno del comprensorio; è prevista anche

la possibilità di dare la concessione dei lavori a Comuni e Province, con oneri a totale carico dello Stato.

I lavori complementari di miglioramento fondiario sono invece quelli a carico dei singoli proprietari o dei *Consorzi di miglioramento fondiario* ed in entrambi i casi possono usufruire di adeguati contributi e prestiti, a seconda la natura degli interventi da eseguire.

Nella visione politica di Serpieri i Consorzi, organi fondamentali della bonifica integrale, non sono associazioni private di proprietari, ma sono Enti di carattere pubblico, che dovrebbero avere compiti ulteriormente estesi, rispetto a quelli assegnati dalla legge, per superare le difficoltà e le resistenze che si ritrovano in alcune realtà geografiche dell'Italia meridionale.

Il principio cardine della programmazione economica è quello secondo cui i proprietari dei fondi siano corresponsabilizzati finanziariamente alla realizzazione del miglioramento fondiario, in misura variabile in relazione alla diversa tipologia dei lavori da eseguire ed in ragione dei benefici conseguiti.

Serpieri è molto attento al tema della proprietà fondiaria e al secolare problema del latifondo, inserendo nel testo legislativo precise misure per l'esproprio dei terreni improduttivi o abbandonati ed infatti - art. 42 della legge 215/1933 - prevede esplicitamente che il Ministero dell'Agricoltura possa ricorrere all'esproprio dei beni immobili nei confronti dei proprietari inadempienti all'esecuzione delle opere di loro spettanza. Il maggiore sforzo per ridurre il latifondo improduttivo è stato fatto nelle Paludi Pontine.

Nei primi tre anni d'applicazione della legge sono finanziate opere per quasi 3.000 milioni di lire ed i risultati previsti conseguiti; poi iniziano crescenti difficoltà per le ridotte risorse finanziarie pubbliche e per la riottosità di molti latifondisti ad ottemperare agli obblighi di legge (De Felice, 1974).

Al Convegno organizzato dall'Accademia dei Georgofili del 1934 Serpieri, nel fornire i risultati raggiunti, evidenzia con schiettezza anche le criticità riscontrate:

- 4,3 milioni di ettari sono inseriti nei Piani di bonifica integrale;
- 2,1 milioni di ettari sono bonificati o con fase avanzata di opere pubbliche di bonifica di cui 900.000 ettari sono interessati a *bonifiche di difesa*, dove già esiste un'agricoltura più o meno perfezionata e 1,2 milioni di ettari sono interessati a *bonifiche di trasformazione*, come sono le paludi pontine;
- di questi 1,2 milioni di ettari su 800.000 ettari la trasformazione è avviata con lentezza e frammentarietà e sui restanti 400.000 ettari non è neppure avviata, rimanendo tal quali.

E pone l'interrogativo di come procedere in quest'ultime due situazioni: "Solo di fronte a proprietari dichiarati inadempienti agli obblighi imposti dallo Stato [...] il Consorzio può chiedere di sostituirsi esso al proprietario espropriando o acquisendo i terreni, [...] come anche il Consorzio può esser obbligato dallo Stato a sostituirsi ai proprietari inadempienti [...] Ma è ovvio che questa via, se può essere battuta in alcuni casi, nei quali il proprietario non esegue le opere di sua competenza unicamente per *manca di volontà*, non può servire nei casi, senza dubbio di gran lunga più numerosi, nei quali il proprietario non fa, semplicemente perché non ha la *possibilità finanziaria* di fare. Poiché il Consorzio agisce a spese del proprietario è evidente che se il proprietario non ha mezzi per eseguire le opere, neppure il Consorzio lo può surrogare" (Serpieri, 1934/b).

Nel dicembre dello stesso anno Serpieri presenta alla Camera un disegno di legge per la colonizzazione del latifondo (Norme per assicurare l'integralità della bonifica) che su-

scita una dura reazione, tanto che dopo essere stato approvato dalla Camera, viene bocciato in Senato.

Di lì a poco rassegna le dimissioni dal Governo.

5. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Il pensiero economico e politico che ha ispirato la legislazione forestale e rurale voluta con tenacia da Serpieri è dunque fondato su due essenziali pilastri, moderni e attuali: la pianificazione territoriale e la programmazione economica; e su questi capisaldi è stata poi costruita la successiva, vigente normativa in materia.

Infatti negli anni a seguire, prima la *Legge della montagna* del 1952, detta comunemente *Legge Fanfani*, poi quella successiva del 1971 ed anche la più recente normativa del 1994, si pongono tutte perfettamente nel solco della pianificazione territoriale e della programmazione economica, secondo i criteri innovatori della multifunzionalità del bosco, come oggi li definiremmo, che hanno avuto in Serpieri un lungimirante precursore.

Sia che si sia trattato di riclassificare con la prima legge i territori montani in “Comprensori di bonifica montana”, o, con la seconda, in “Comunità Montane”, resta fermo il concetto di circoscrivere in modo congruo il territorio su cui dover intervenire, implementando poi con

programmate azioni economiche e finanziarie la complementarietà degli interventi finalizzati a migliorare le condizioni di vita del mondo rurale, montano e forestale, continuando così l'impostazione concettuale pensata e portata avanti con tenacia dall'illustre Maestro.

BIBLIOGRAFIA

- Corrado G., 2012 - *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*. Aracne editrice, Roma, pag. 69, 70.
- De Felice R., 1974 - *Mussolini e il Fascismo - Gli anni del consenso*. Einaudi Editore, Torino, vol. 4, p.144, 145.
- Marasti F., 2001 - *Il fascismo rurale - Arrigo Serpieri e la bonifica integrale*. Ed. Settimo Sigillo, Roma, p. 135-143.
- Serpieri A., 1911 - In *Il bosco, il pascolo, il monte*. Edizione del Touring Club Italiano, p. 83 e seg.
- Serpieri A., 1931 - In *La legge sulla bonifica integrale nel primo anno d'applicazione*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, p. 208.
- Serpieri A., 1934/a - In *La legge sulla bonifica integrale nel quarto anno d'applicazione*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, p. 169.
- Serpieri A., 1934/b - In *Atti dei Georgofili*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, p. 235-240.
- Serpieri A., 1935 - In *La legge sulla bonifica integrale nel quinto anno di applicazione*. Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, p. 269-284.
- Serpieri A., 1938 - Alla voce *Bonifica*, in *Enciclopedia Italiana*. Roma.
- Serpieri A., 1940 - *Principi di Economia Politica Corporativa*. Barbera, Firenze.
- Serpieri A., 1951 - In *Scritti giornalistici 1947-1958*. Edizione Volpe, Roma, 1971, p. 3, 4.
- Serpieri A., 1955 - In *Atti del Congresso Nazionale di Selvicoltura*. Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, vol. 1, p. XIV.
- Serpieri A., 1956 - In *Scritti giornalistici 1947-1958*. Edizione Volpe, Roma, 1971, p. 17.